

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

CONSEJERO PONENTE: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Bogotá, D.C., diez (10) de octubre de dos mil diecinueve (2019)
Referencia: NULIDAD SIMPLE
Radicación: 11001-03-27-000-2017-00036-00 (23354)
Demandante: MARÍA CATALINA PLAZAS MOLINA Y OTRO
Accionado: UAE DIAN
Tema: Reconocimiento del usufructo en el sistema de renta presuntiva.

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

La Sala decide mediante sentencia el contencioso de única instancia adelantado contra el Concepto nro. 100161, del 28 de diciembre de 1998, expedido por la Dirección de Gestión Jurídica de la DIAN, en ejercicio del medio de control de simple nulidad contemplado en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA, Ley 1437 de 2011).

ANTECEDENTES PROCESALES

Demanda

Los ciudadanos María Catalina Plazas Molina y Mateo Vargas Pinzón demandaron que se declare la nulidad parcial del Concepto nro. 100161, del 28 de diciembre de 1998, expedido por la Dirección de Gestión Jurídica de la DIAN, cuyo texto se transcribe a continuación, destacando con subraya el aparte acusado:

PROBLEMA JURÍDICO

¿Los bienes en nuda propiedad, fiscalmente son incluidos en el patrimonio del usufructuario, del nudo propietario o de ambos?

TESIS

Cuando el propietario del bien solo tiene la nuda propiedad por cuanto un tercero tiene el goce del bien, fiscalmente deberá declararlo el nudo propietario en su patrimonio bruto del correspondiente año gravable.

INTERPRETACIÓN JURÍDICA

El derecho de propiedad es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, siempre y cuando no esté contra el derecho ajeno o contra la ley.

Y cuando la propiedad está separada del goce o uso de la cosa, se habla de mera o nuda propiedad (Artículo 669 del Código Civil).

La nuda propiedad se da en la figura del usufructo, definida en el artículo 823 ibídem:

"Es un derecho real que consiste en la facultad de gozar de una cosa con cargo de conservar su forma y sustancia y de restituir a su dueño, si la cosa no es fungible, o con cargo de devolver igual cantidad y calidad del mismo género, o de pagar su valor, si la cosa es fungible".

El usufructo supone necesariamente dos derechos coexistentes:

- a) El del nudo propietario: conserva el derecho de propiedad disminuido en la facultad de gozarlo.
- b) El del usufructuario: adquiere la facultad de gozar de la cosa

Corno vemos, en el usufructo el propietario enajena la facultad de gozar de la cosa o sea de los frutos presentes y futuros que la cosa produzca.

El usufructo podrá constituirse por tiempo determinado o por toda la vida del usufructuario.

Y cabe anotar que en el derecho colombiano el usufructo es siempre un derecho patrimonial y en ningún caso tiene el carácter de derecho personal.

Ahora bien, fiscalmente el artículo 261 del Estatuto Tributario señala, que el patrimonio de los contribuyentes está constituido por el total de los bienes y derechos apreciables en dinero poseídos por el contribuyente el último día del período gravable. Y que se entiende por posesión el aprovechamiento económico, potencial o real, de cualquier bien en beneficio del contribuyente".

Y frente a este tema de la posesión, este artículo incorporó la presunción contenida en el artículo 110 del Decreto Legislativo 2053 de 1974: "se

presume que quien aparezca como propietario o usufructuario de un bien lo aprovecha económicamente en su propio beneficio".

Para efectos fiscales, si el propietario del bien tiene además el uso y goce, no hay duda alguna que será quien lo explote económicamente y por lo tanto será el obligado a incluirlo en la declaración de renta y complementarios del correspondiente período gravable.

Cuando el propietario solo tiene la nuda propiedad, por cuanto un tercero tiene el goce del bien ya sea como usufructo por tiempo determinado o usufructo de por vida debemos recordar que la titularidad del bien o derecho de dominio se mantiene en cabeza del dueño quien se ha desprendido del goce del mismo. Es decir el usufructuario no tiene la calidad de dueño del bien, es mero tenedor frente al nudo propietario. En consecuencia es este quien debe registrarlo en su patrimonio fiscal con observancia de las normas previstas sobre la materia, dependiendo si se trata de un contribuyente obligado a practicar ajustes por inflación o por el contrario no obligado a ello.

No obstante lo anterior, se recuerda que para estos casos el propietario que solo tiene la nuda propiedad no podrá sustraerse de declarar por presuntiva, cuando no se encuentre dentro de los parámetros para declarar por el sistema ordinario.

Por otro lado, la persona que recibe el bien en usufructo no puede registrarlo en el Balance General, sin perder por esto la posibilidad de hacerlo en otras cuentas que no correspondan a estas, en consecuencia no lo declarara fiscalmente en su patrimonio. Igualmente se reitera que no existe la transferencia del derecho de dominio que valide tal situación.

Pero el usufructuario como titular de un derecho patrimonial tiene las facultades de administración y de disposición del bien que en general tiene el titular de cualquier derecho, en consecuencia fiscalmente deberá consignar en su declaración de impuesto sobre la renta y complementarios este derecho.

Ahora bien, si de este usufructo se derivan ingresos, este debe ser reflejado fiscalmente como una renta producida por la explotación del mismo en el respectivo año gravable, en la declaración de renta del usufructuario.

A los anteriores efectos, invocaron como violados los artículos 58 y 95 ordinal 9.º de la Constitución; 823, 824 y 978 del Código Civil (CC); y 683 del Estatuto Tributario (ET).

El concepto de violación de las normas planteado se sintetiza así:

Explicó que, de conformidad con la sentencia de la Corte Constitucional C-238 de 1997 (MP: Vladimiro Naranjo Mesa), el sistema de renta presuntiva es una expresión de la función social de la propiedad, mandato que tiene como correlato fiscal la adopción de un rendimiento mínimo a partir del cual se determina la contribución exigible en la financiación del Estado.

Planteó que, bajo ese ámbito, el artículo 263 del ET tiene por poseídos a efectos tributarios los bienes respecto de los que el contribuyente obtiene un aprovechamiento económico, razón por la cual resultaría inicuo el concepto en cuestión porque supone que el nudo propietario, que entregó el bien fructuario de modo vitalicio y gratuito, debe incluir dentro de la base de cálculo de la renta presuntiva su valor patrimonial, pese a que no genera ningún rendimiento económico.

Censuró que, al presumir que el nudo propietario percibió los frutos generados por el bien, se contravenía la obligación de este, consagrada en los artículos 823, 824 y 978 del CC, de respetar el pacífico ejercicio del derecho real de usufructo.

Contestación de la demanda

La entidad demandada se opuso a las pretensiones de la demanda (ff. 34 a 47), en los siguientes términos:

Señaló que el concepto demandado era acorde con las normas superiores. Explicó que, si bien el derecho de dominio del nudo propietario se ve limitado a causa de la constitución de un usufructo, no se altera la composición del patrimonio fiscal, ni se contempla como un supuesto para reducir la base de cálculo de la renta presuntiva.

Adujo que el usufructuario y el nudo propietario poseen activos independientes: mientras aquel tiene el derecho, apreciable en dinero, de usar y gozar la cosa, este ostenta la propiedad jurídica del bien; de modo que al constituirse un usufructo el nudo propietario puede determinar el costo fiscal y el valor patrimonial del activo detrayendo del costo fiscal inicial el valor del derecho real constituido.

Sostuvo que, en la medida en que el artículo 553 del ET dispone que los convenios entre particulares sobre impuestos no son oponibles al fisco, la

constitución de un usufructo vitalicio a título gratuito no altera las cargas existentes en el cálculo de la renta presuntiva.

Audiencia inicial

La audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA se celebró el 12 de diciembre de 2018, con asistencia de ambas partes y del Ministerio Público (ff. 63 a 66).

En la diligencia, el magistrado ponente señaló que no se advertían irregularidades ni causales de nulidad que afectaran la validez y eficacia de las actuaciones judiciales adelantadas, manifestó que era improcedente la conciliación y ordenó continuar con el trámite del proceso, pues no se encontraron probadas excepciones previas. Estableció, previa intervención de las partes y del Ministerio Público, que el litigio se concentraba en determinar si *«el aparte del concepto demandado vulnera los artículos 58 y 95 ordinal 9º de la Constitución; 863 del ET, en cuanto implica que el derecho de nuda propiedad de un usufructo gratuito hace parte del patrimonio bruto que sirve de base para determinar la renta presuntiva»*.

Por último, en atención a las características del debate jurídico planteado y lo dispuesto en el inciso final del artículo 181 del CPACA, la Sala prescindió de realizar la audiencia de pruebas y la audiencia de alegaciones y juzgamiento.

Alegatos de conclusión

La parte actora reiteró los argumentos jurídicos desarrollados en el escrito de la demanda. Adicionalmente, afirmó que la regla según la cual los convenios entre particulares sobre impuestos no son oponibles al fisco, no es de recibo en el *sub lite*, porque conlleva la presunción de que el contribuyente tiene el ánimo de defraudar (ff. 68 a 79).

La entidad demandada, tras reiterar los argumentos jurídicos expuestos en el escrito de contestación, destacó que la inclusión del bien dado en usufructo en la base para el cálculo de la renta presuntiva del nudo propietario constituye una manifestación del deber de contribuir en la financiación de las cargas públicas (ff. 80 a 83).

Ministerio Público

El Ministerio Público solicitó que se nieguen las pretensiones de la demanda de nulidad, pues no existe una norma que autorice detraer del

patrimonio fiscal del contribuyente el valor de los bienes dados en usufructo (ff. 84 a 87).

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1- En los términos de la demanda, la Sala decide sobre la solicitud de simple nulidad del Concepto nro. 100161, del 28 de diciembre de 1998, en el aparte en que afirma la tesis de que el nudo propietario debe incluir ese derecho en la base de cálculo de la renta presuntiva. Para la demandante, esa doctrina oficial vulnera los artículos 58 y 95 ordinal 9.º de la Constitución y 683 del ET, porque implica la exigencia de un rendimiento mínimo respecto de bienes sobre los que el contribuyente ha constituido un usufructo de modo vitalicio y gratuito; mientras que para su contraparte la posición afirmada en el concepto es acorde con las normas superiores porque el nudo propietario cuenta con un activo susceptible de valoración económica que no ha sido señalado por ninguna norma de derecho positivo como un factor a detraer de la base de cálculo de la renta presuntiva. El juicio de la Sala se funda en el siguiente análisis:

2- Por mandato del artículo 178 del ET, la base imponible del impuesto sobre la renta, que es la que se somete a gravamen mediante la aplicación de las tarifas respectivas, surge de restar las rentas exentas a la «*renta líquida*» del ejercicio. Esta, a su vez, «*está constituida por la renta bruta menos las deducciones*» procedentes (*ibidem*); aunque, por virtud del artículo 188 del ET, en ningún caso podrá ser inferior a la «*renta presuntiva*» que se calculará de acuerdo con las reglas establecidas en los artículos 188 y siguientes del ET.

2.1- En esos términos, la normativa dispone que, en cada período, la renta líquida del contribuyente no será inferior al 3,5 % de «*su patrimonio líquido, en el último día del ejercicio gravable inmediatamente anterior*» (artículo 188 del ET), sin perjuicio de las depuraciones y adiciones que se deben efectuar sobre el patrimonio líquido como base de cálculo de la renta presuntiva con fundamento en el artículo 189 del ET[1].

2.2- El «*patrimonio líquido*» que determina la base para el cálculo de la renta presuntiva, es definido por el artículo 282 del ET como el resultado de restarle al patrimonio bruto el monto de las deudas a cargo. Para lo anterior, el «*patrimonio bruto*» está conformado por «*el total de los bienes y derechos apreciables en dinero poseídos por el contribuyente en el último día del año o período gravable*» (artículo 261 *ibidem*); siendo «*derechos apreciables en dinero*» los derechos reales y personales susceptibles de ser utilizados en cualquier forma para la obtención de una renta (artículo 262 *ibidem*); y consistiendo la «*posesión*» en el «*aprovechamiento económico, potencial o real, de cualquier bien en beneficio del contribuyente*», bajo la presunción de que «*quien aparezca*

*como propietario o usufructuario de un bien lo aprovecha económicamente en su propio beneficio» (artículo 263 *ibidem*).*

Delimitados los bienes y derechos que integran el patrimonio sobre el cual se calcula la renta presuntiva, las reglas con las que se determina el valor patrimonial por el que deben ser reconocidos están fijadas en el Capítulo I del Título II del Libro I del ET. Así, según el artículo 267 de ese cuerpo normativo, por regla general, el valor que se tomará como valor patrimonial a efectos de reconocer los bienes y derechos que componen el patrimonio bruto será el costo fiscal determinado conforme a las reglas del Título I del ET, sin perjuicio de criterios especiales de valoración patrimonial que adopten otras disposiciones tributarias.

Una vez que se ha calculado el «*patrimonio líquido*» atendiendo a las anteriores reglas sobre su composición y valoración, el contribuyente está habilitado para deducir los conceptos y valores taxativamente señalados en el artículo 189 del ET y, si fuere del caso, por otra parte deberá adicionar los rendimientos derivados de los activos deducidos, con el fin de obtener la base a la que se le aplica el porcentaje para determinar la renta líquida mínima exigida sobre el patrimonio, por cuenta del artículo 188 del ET.

2.3- Valga señalar que, al emplear la expresión «*se presume*», el artículo 188 del ET no establece propiamente una presunción, pues lo allí dispuesto no se trata de un instituto procesal dirigido a facilitar la prueba de determinados hechos, sino de una regla de derecho sustancial sobre la determinación de la base gravable mínima del impuesto sobre la renta.

Como se expuso arriba, lo que puntualmente establece la norma es que la base imponible del mencionado tributo no puede ser inferior al 3,5% del patrimonio líquido poseído por el contribuyente durante el año inmediatamente anterior al declarado, determinado de conformidad con los artículos 188 y siguientes del ET; de modo que el precepto parte de una inferencia lógica según la cual la posesión de un patrimonio líquido genera una rentabilidad mínima, juicio presuntivo que se encuentra integrado en el presupuesto de hecho de la disposición y que opera como fundamento de la regla jurídica fijada en la misma. En esos términos, la relevancia de dicha «*presunción*» o inferencia (*i.e.* que la mera posesión de patrimonio genera ingresos) quedó agotada en la fase de creación normativa, como parte de los motivos que condujeron al legislador a establecer la referida regla de derecho sustancial, puesto que, una vez creada la regla, tales motivos carecen de relevancia probatoria. Bajo esa línea, son vanos los esfuerzos probatorios dirigidos a comprobar la verdadera rentabilidad del patrimonio, pues el citado artículo 188 del ET

determina que la misma equivale, invariablemente, al 3,5% del patrimonio líquido poseído por el contribuyente en el año precedente.

3- Plantea la acusación que con miras a determinar la base de cálculo de la renta presuntiva del usufructuante, no debería incluirse en su patrimonio bruto (y, por tanto, en el líquido) el valor patrimonial de aquellos bienes sobre los que se hubieren constituido usufructos vitalicios gratuitos, motivo por el cual demanda la nulidad del concepto de la DIAN que sostiene la tesis contraria.

3.1- El cargo lleva a la Sala a poner de presente las características del usufructo. De acuerdo con la definición del artículo 823 del CC, ese derecho real consiste en «*la facultad de gozar de una cosa con cargo de conservar su forma y sustancia, y de restituir a su dueño, si la cosa no es fungible; o con cargo de volver igual cantidad y calidad del mismo género, o de pagar su valor si la cosa es fungible*». De modo que sobre el bien fructuario coexisten los derechos reales principales de propiedad, en cabeza del nudo propietario, limitado al poder de disposición respecto de este; y de usufructo, que atribuye a su titular, el usufructuario, los atributos de uso y goce del bien (artículo 824 *ibidem*).

Tal derecho real tiene carácter temporal, pues según el artículo 829 del CC, el usufructo se puede constituir por un tiempo determinado o por la vida del usufructuario y, en caso de que se guarde silencio respecto de su duración, se entiende constituido por la vida del usufructuario. En es sentido, el artículo 865 *ejusdem* prevé la muerte del usufructuario como una causal de extinción del derecho, incluso si ocurre antes del momento previsto para su terminación.

Por su parte, el artículo 825 del CC señala que el derecho en comento se constituye por mandato legal (v.g. el peculio adventicio ordinario de los hijos a favor de los padres), por prescripción, o voluntariamente. En este último caso, se constituirá por testamento o a través de un acto entre vivos gratuito u oneroso; con lo cual el usufructo puede tener origen en un negocio jurídico gratuito, que, de acuerdo con el artículo 1497 del CC, es aquel que «*solo tiene por objeto la utilidad de una de las partes, sufriendo la otra el gravamen*». Por lo anterior, se puede concluir que el hecho de que no se reciba provecho o beneficio alguno por la constitución del derecho es un asunto que deciden las partes en ejercicio de su autonomía privada.

3.2- Vistas esas disposiciones, se debe precisar frente a los planteamientos de la actora que las características de vitalicio y gratuito de un usufructo no inciden en la integración del derecho del usufructuante

en su patrimonio, ni elimina absolutamente su eventual valoración. La duración vitalicia simplemente reafirma la naturaleza temporal del derecho real de usufructo y la gratuidad es una circunstancia referida a las condiciones del acto en virtud del cual se constituye el derecho, mas no al derecho mismo.

Lo anterior implica que las circunstancias fácticas puestas de presente por la demandante no desvirtúan por sí mismas la aplicación del régimen de «renta presuntiva», ni conllevan la nulidad del aparte censurado del concepto.

4- Para juzgar la legalidad de la doctrina oficial acusada, lo que corresponde considerar es si el derecho real del nudo propietario cumple o no con las condiciones fijadas en la ley para ser integrado en la base de cálculo de la renta presuntiva, en la medida en que (i) sea apreciable en dinero, (ii) sea poseído por el contribuyente del impuesto sobre la renta y (iii) no haya sido exceptuado de la renta presuntiva de modo expreso por alguna disposición.

4.1- Sobre la condición de «*ser apreciable en dinero*», dispone el artículo 262 del ET que los derechos lo son cuando sean «*susceptibles de ser utilizados en cualquier forma para la obtención de una renta*». Para la Sala, la nuda propiedad se aviene con esa exigencia, toda vez que las previsiones del ordenamiento civil contemplan, de un lado, rendimientos que son de titularidad del nudo propietario, que no del usufructuario – como es el caso del artículo 845 del CC que dispone que le pertenecen los tesoros que lleguen a encontrarse en la propiedad–; y, de otro, la posibilidad de negociar, sin restricciones particulares, el derecho limitado de propiedad pues «*puede transferirse por acto entre vivos*» (artículo 832 *ibidem*). Bajo esos parámetros jurídicos, la nuda propiedad resulta apta para producir rentas de alguna forma, aunque entrañe mayores dificultades para hacerlo que la plena propiedad. Con seguridad **la arduidad en la generación de rentas incidirá en la cifra por la que cabe estimar económicamente el activo –como lo admite la demandada–, pero no llega a eliminarla.**

4.2- Por otra parte, la posesión a la que se refiere el artículo 261 del ET, está definida a efectos del impuesto sobre la renta en el artículo 263 *ibidem* como «*el aprovechamiento económico potencial o real*» del activo en beneficio del contribuyente. Puesto en esos particulares términos fiscales, se trata de una condición que está íntimamente ligada con la recién analizada, dado que se refiere a la mera potencialidad del activo para producir réditos. Por tanto, la conclusión antes afirmada en el sentido de que la nuda propiedad está habilitada por el ordenamiento para la obtención de rentas implica, simultáneamente, el reconocimiento de

que puede ser aprovechada económicamente por quien sea su titular y se cumple el requisito de posesión del derecho de propiedad limitado a efectos patrimoniales en el impuesto sobre la renta.

Tanto así, que el mismo precepto señala que «*se presume que quien aparezca como propietario o usufructuario de un bien lo aprovecha económicamente*». En esa norma, la conjunción disyuntiva cumple la función de separar las dos posiciones jurídicas que según el artículo 824 del CC surgen con la constitución de un usufructo. Así, se presume el aprovechamiento económico para las dos alternativas existentes: (i) ser propietario de un bien, categoría que comprende la nuda propiedad; o (ii) ser usufructuario de un bien. Por consiguiente, el contribuyente del impuesto sobre la renta que ostente la propiedad, nuda o plena, de un bien, es contemplado por el ordenamiento como el poseedor del derecho real del que es titular, *i.e.* como el llamado a obtener los réditos que eventualmente deriven del derecho, dada la potencialidad para generarlos.

4.3- Cumplidos los dos requisitos generales consagrados para integrar en el patrimonio fiscal del contribuyente el derecho limitado al que nos referimos, solo restaría constatar que la nuda propiedad no haya sido exceptuada de la exigencia de rendimiento mínimo anual que entraña la idea de renta presuntiva. Al respecto, observa la Sala que no se da tal circunstancia.

De un lado, el artículo 189 del ET, al indicar taxativamente los valores patrimoniales que se deben restar de la base de cálculo de la renta presuntiva, no contempla el monto de la nuda propiedad. Tampoco hacen referencia a tal clase de derecho real las otras disposiciones que consagran exclusiones subjetivas al régimen de renta presuntiva (artículo 191 del ET) y exclusiones particulares al mismo (*v.g.*, el artículo 194 *ibidem*).

5- En suma, como elemento patrimonial, la nuda propiedad reúne los requisitos fijados legalmente para integrar la base de cálculo del rendimiento mínimo anual en el impuesto sobre la renta, a título de renta presuntiva, al tiempo que ninguna disposición de derecho positivo contempla excluir de la renta presuntiva ese derecho real. De modo que la Sala no advierte ilegalidad alguna en el aparte censurado del Concepto DIAN nro. 100161, del 28 de diciembre de 1998.

6- Por otra parte, plantea la demandante que someter la nuda propiedad a la exigencia de generación de un rendimiento mínimo contraría el principio constitucional de equidad del sistema tributario, en la medida en

que en realidad no se percibiría ningún rendimiento económico del mencionado derecho real.

La misma cuestión fue analizada por la Corte Constitucional, entre otras, en la sentencia C-238 de 1997 (MP: Vladimiro Naranjo Mesa) que invoca la actora. En esa ocasión, el Alto Tribunal juzgó si contrariaba la Constitución el hecho de que la ley estimara que el capital siempre producía utilidades, siendo que en algunos casos los bienes apreciables en dinero no generaban ninguna renta. Puntualmente, dilucidó si se desconocían los principios de equidad, justicia, eficiencia y progresividad *«cuando se obliga a tributar sin consideración a la real capacidad contributiva de la persona»* por cuenta de la institución de la renta presuntiva (FJ 2.º).

Para el Máximo Intérprete de la Carta, la figura es un *«adecuado desarrollo de la función social reconocida a la propiedad, en cuanto presume que esta es naturalmente productiva en asocio con el trabajo humano, y que, de sus frutos, parte debe dedicarse a los intereses comunes de la sociedad civil»* (FJ 3.º). A lo cual agregó: *«si la presunción de rentabilidad de capital no existiera, el Estado no estaría garantizando un orden debido en el ejercicio de la propiedad, a fin de atemperar su uso para conciliarlo con los propósitos del bien común. Propiciaría la inactividad de los propietarios y haría exigible la tan mencionada función social de los bienes de propiedad particular. Esta sola consideración justifica la consagración de la presunción de rentabilidad en términos generales y abstractos»* (FJ 5.º).

Así, la Corte Constitucional tiene establecido que no es inconstitucional exigir una tributación mínima en el impuesto sobre a renta respecto de elementos patrimoniales que en el plano de la realidad no hayan generado ningún rendimiento, pues se persigue estimular un ejercicio de la propiedad acorde con el bien común. Tal comprensión lleva a considerar que en aquellos eventos en los que el titular de un activo decida conceder sin remuneración un usufructo y, además, se abstenga de explotar económicamente la nuda propiedad a pesar de que el ordenamiento le permite obtener réditos de ese derecho, se está frente a un ejercicio legítimo de la autonomía de la voluntad, pero que el legislador ha dispuesto que se debe acompasar con el mandato de función social de la propiedad mediante la inclusión del valor patrimonial del derecho de propiedad limitado en el cálculo de la renta presuntiva. La doctrina de la Corte Constitucional no lleva a apreciar ninguna contravención a los principios de justicia, equidad y función social de la propiedad, en el aparte que se demanda del concepto.

7- Finalmente, debido a que la renta mínima a la que se refiere el concepto no es un gravamen que recaiga sobre la cosa fructuaria, sino sobre el derecho real limitado del usufructuante, la institución no afecta el pacífico derecho del usufructuario que protege el Código Civil y alega la actora.

8- No existe en el aparte demandado la violación de normas superiores planteada en la demanda, situación por la cual corresponde negar las pretensiones.

9- Con todo, la Sala se abstendrá de condenar en costas porque se trata de una controversia en la que se ventila un asunto de interés público (artículo 188 del CPACA).

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA:

Negar las pretensiones de la demanda de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

Cópiese, notifíquese, cúmplase.

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

Presidente de la Sala

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

MILTON CHAVES GARCÍA

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ